

TRABALHO PREMIADO NA SEMANA DO JUDICIÁRIO

A GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS CIVIS

ANA CHRISTINA ROCHA DE ATAÍDE E MÁRCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO

RESUMO

A permissividade da greve no setor público foi inserida, na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, como direito expressamente reconhecido aos servidores públicos civis. O Direito Constitucional Positivo atribuiu, dessa forma, legitimidade jurídica à greve no âmbito da Administração Pública, excluindo apenas os militares do exercício desse direito coletivo.

O exercício de tal direito está intrinsecamente relacionado à existência de lei específica que discipline a viabilização do mesmo, posto que o texto constitucional se apresenta como norma de eficácia limitada. O Congresso Nacional, nesse contexto, está subordinado institucionalmente ao desempenho do seu poder-dever de dar a lume à concretização do direito. Todavia, verifica-se uma posição de inércia por parte do Poder Legislativo que, mesmo após quinze anos da promulgação da Constituição, não editou qualquer norma regulamentadora de tal direito.

Ao longo desses anos foram impetrados Mandados de Injunção requisitando o suprimento da omissão do Órgão Legislativo na regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis. O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, admitiu a concessão do Writ, reconhecendo a mora legislatoris. O Pretório Excelso, mediante tal admissibilidade, comunicou formalmente o estado inerte legiferante do Poder Legislativo da União, objetivando a edição da lei específica necessária.

Destarte, observa-se a indiferença do legislador em face à inviabilidade do exercício do direito de greve, constitucionalmente assegurado aos servidores públicos federais civis. Este fato extirpa o meio mais eficaz de pleitear reivindicações no âmbito das negociações nas relações trabalhistas.

Diante dos fatores elencados, percebe-se a importância que essa omissão ao pleno exercício de direito constitucional assume frente ao ordenamento jurídico, considerando o flagrante prejuízo à garantia constitucional intrínseca no próprio princípio da liberdade de trabalho.

INTRODUÇÃO

A presente monografia apresentada à Comissão de Avaliação da Semana do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região propõe o tema acerca dos movimentos grevista, mais precisamente a greve dos servidores públicos civis do âmbito federal. O polêmico tema encontra-se em amplo debate, intensificados desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, onde foi inserido o direito à greve aos servidores.

Por intermédio de uma ampla pesquisa histórica aliada às mais diversas fontes bibliográficas, este ensaio monográfico tende a proporcionar ao leitor os mais diversos aspectos deste direito, para a partir deste formular discussões e obter fundamentos jurídico-doutrinários diante dos argumentos inseridos.

Utilizamos uma pesquisa de método puro não-aplicado visando assim a aquisição de conhecimentos teóricos. O método se manifesta como meio de melhoria dos conhecimentos jurídicos, alicerçando embasamentos que sustentam idéias e apresentam possíveis soluções.

Com objetivo precípuo de inserir o presente tema nas mesas de debates do referido encontro, é que se apresenta esta monografia tencionando o fomento de debates e não a sua conclusão final.

A GREVE

Definição

Para Amauri Mascaro Nascimento, “greve é um direito individual de exercício coletivo, manifestando-se como autodefesa”.

Sérgio Pinto Martins a define como “um risco a que o trabalhador se sujeita”. Este autor trata a greve como um fato social, sendo “um fato social que não estaria sujeito à Regulamentação Jurídica; (...) ocorre que da greve resultam efeitos que vão ser irradiados nas Relações Jurídicas, havendo, assim, necessidade de estudo por parte do Direito”.

José Afonso da Silva apóia-se na definição de Giuliano Mazzani, ao dizer que “a greve é o exercício de um poder de fato dos trabalhadores com o fim de realizar uma abstenção coletiva do trabalho subordinado”.

Já Alexandre de Moraes a define como “um direito de autodefesa que consiste na abstenção coletiva e simultânea de trabalho, organizada pelos trabalhadores de um a vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados”.

Percebe-se, pelos conceitos dados, que a greve se trata de um instrumento de pressão, uma imunidade do trabalhador, um meio para galgar o fim, que seria a melhoria das condições de trabalho. Nesse sentido mostra-se o meio mais eficaz dos reclames laborais pleiteados pela classe trabalhadora. As reivindicações dos grevistas, muitas vezes justificadas, são imposições que trazem à mesa de negociação empregadores e empregados, facilitando, desta forma, a melhoria das condições de trabalho.

NATUREZA JURÍDICA

Há várias visões sobre o aspecto da natureza jurídica da greve. Alguns autores a vêem como liberdade, outros como direito e, outros ainda, como Alexandre de Moraes, citado anteriormente, como uma autodefesa, uma imunidade.

Amauri Mascaro Nascimento trata-a como um ato jurídico, pois é sujeita à forma prescrita em lei, não podendo ser realizada de forma discricionária.

Sérgio Pinto Martins, por sua vez, vê a greve como fato jurídico. Alega este autor que se trata de um comportamento do trabalhador e não uma manifestação de vontade, sendo, então, um direito subjetivo de coerção.

Havemos de concordar com José Afonso da Silva, que dá à greve a natureza jurídica de direito fundamental de natureza instrumental, sendo, assim, inserida no conceito de garantia constitucional.

Ora, posto que a Constituição Federal assegura, em seu bojo, o direito de greve, como forma dada aos trabalhadores para atuarem de forma direta pela reivindicação de seus direitos laborais, sendo norma de aplicação imediata, dispensando lei ordinária posterior que a regule, não há que se falar em ato ou fato jurídico, ou mesmo unicamente liberdade, mas garantia constitucional intrínseca no próprio princípio da liberdade de trabalho.

TIPOS

Pode-se dividir, primeiramente, a greve em dois modos: greve legal, quando segue a forma determinada em lei; e greve ilegal, quando da inobservância dessa forma.

Quanto aos objetivos da greve, esta se classifica em: reivindicativa, quando visa obter melhoria nas condições de trabalho; greve de solidariedade, que visa apoiar categorias prejudicadas; e greve política, visando alcançar mudanças.

Há, ainda, varias outras formas de tipificação da greve, como greves abusivas, greves parciais, greve continua, greve rotativa (praticada alternadamente

por vários grupos) greve intermitente, greve branca e, ainda, a chamada “operação tartaruga”, que na verdade não é um tipo de greve, mas uma desaceleração na produção, com vistas a atrasar o processo produtivo.

LIMITES

O direito de greve não é absoluto, estando excluídos dele os Servidores Públicos militares, os trabalhadores que exercem atividades essenciais, que possuem o direito, desde que atendam os serviços e necessidades inadiáveis da comunidade.

São limitações que se aplicam não só às pessoas, como também às finalidades, ao momento de realização e à forma da greve.

Quanto aos fins, são proibidas as greves insurrecionais, tratadas no artigo 136 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Quanto ao momento, não é permitida a realização da greve durante a vigência de acordo ou convenção coletiva, visto que o acordo faz lei entre as partes.

Quanto à forma, a deflagração da greve tem de obedecer aos requisitos dispostos em lei.

Quanto à legitimidade para declaração da greve, esta cabe aos sindicatos, visto que a greve é uma manifestação coletiva.

Outros limites para a realização de greve são o aviso prévio de greve, com antecedência de no mínimo 48 horas, segundo o parágrafo único do artigo 3º da Lei 7.783 de 1989: “Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação”, que poderá ser feito de forma oral ou escrita, através dos meios de comunicação, tais como jornais, rádio, televisão ou carta.

A Constituição Federal de 1988 não proíbe a greve em atividades essenciais, consideradas pela Organização Internacional do Trabalho como serviços que, uma vez interrompidos, podem pôr em risco ou perigo de vida, a segurança ou a saúde da pessoa em toda ou parte da população, e tais atividades vêm enumeradas pelo artigo 10 da Lei nº 7.783 de 1989, a dispor:

“Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI compensação bancária.”

Apesar de não proibir a greve nos serviços essenciais, o artigo 11 da citada lei dispõe que os trabalhadores são obrigados a garantir a prestação de tais serviços especiais.

EFEITOS SOBRE O CONTRATO DE TRABALHO

Durante a greve, assegura-se a manutenção de algumas garantias, como a vedação ao empregador de rescindir o contrato de trabalho.

Quanto ao pagamento dos dias parados e a contagem deste período no tempo de serviço, dependerá do deferimento, pelo empregador ou pela Justiça do Trabalho, total ou parcialmente, das reivindicações feitas pelos trabalhadores.

Assim, não havendo deferimento, sendo a greve considerada abusiva, não há direito ao pagamento de salários.

O Tribunal Superior do Trabalho entende que, mesmo não sendo abusiva, os dias parados não são devidos, visto que não houve trabalho (TST E-RR, 383.124, Ac SBDI-1, J. 27.09.99, Rel. Min. Leonardo Silva. LTR 63-11/1494-5).

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Os movimentos de reivindicações dos trabalhadores são tão remotos quanto a própria relação de subordinação entre empregador e empregados. Dessa forma, os indícios históricos apontam à Idade Antiga os primeiros focos das reclamações trabalhistas nas relações de trabalho.

Durante a dinastia do Faraó Ramsés III, em meados do século XII a.c., há um indicativo de um primário movimento grevista. Alguns trabalhadores, em decorrência do não recebimento do valor que lhes fora prometido, recusaram-se a continuar com suas atividades laborais.

Não apenas no Egito essas manifestações figuraram. Há também registros históricos de que no Império Romano sucederam-se conflitos violentos entre patrícios e escravos de guerra, que na realidade consistiam em lutas de classes oprimidas pela relação de subordinação de cativos de discórdias bélicas. Havia, portanto, uma

motivação sócio-cultural acerca das reivindicações das relações de trabalho que ultrapassavam os limites da labuta.

É tocante mencionar que, os trabalhadores do mundo antigo eram, em sua maioria, escravos que se submetiam a trabalhos degradantes, com excessivas jornadas de trabalho, condições precárias de salubridade e periculosidade, que nos dias atuais são impensáveis, apesar de toda a exploração que ainda figura nas relações laborais. Todavia não há legalidade para essas explorações, como havia no mundo antigo.

Esses indícios, destarte, não ensejavam a greve, propriamente dita, posto que eram relações de escravidão. Essas reivindicações só passaram a delinear contornos eminentemente trabalhistas com o advento do trabalhador livre.

O fortalecimento da greve, conseqüentemente, foi concomitante ao surgimento do trabalho assalariado, após a Revolução Industrial, sendo os ingleses, então, os precursores de tal forma de protesto. As idéias da Revolução Francesa muito contribuíram para o surgimento dessas reivindicações.

Mas foi com a doutrina Marxista e posteriormente a Revolução Socialista Russa que as manifestações de trabalhadores organizados ganhou impulso. As constantes condições degradantes de trabalho e conseqüentemente de vida a que a classe operária era submetida, ensejou a indignação popular frente às disparidades sociais cada dia mais insuperáveis.

Na contra-mão dessas manifestações surge a Encíclica Papal *Rerum Novarum* que pregava a total aversão às idéias Marxistas. Editada no papado do Papa Leão XIII, essa encíclica protegia o direito à propriedade, mas admitia a organização sindical como defesa à afronta patronal. Todavia, negava veementemente a possibilidade de reivindicação por meio do movimento grevista, que para a Igreja era um meio nocivo à estrutura social vigente.

Com o fim da Primeira Grande Guerra Mundial, o Tratado de Versailles estabeleceu que o trabalho não se constituía em mercadoria, e a busca pela valorização da pessoa humana deveria incidir nas relações trabalhistas. Além disso, criou a OIT, Organização Internacional do Trabalho, que configura até os dias atuais como importante organismo internacional nas relações laborais.

A priori, tomando-se um âmbito internacional, a greve era considerada um delito, evoluindo, posteriormente, para liberdade, até conseguir sua consagração como direito, nas legislações dos países democráticos.

Discorreremos comparativamente sobre a disposição e até omissões de certos países, o que não afeta, entretanto, a liberdade grevista.

Na Argentina, por exemplo, a matéria é tratada por um Decreto, limitando o exercício de greve nas atividades essenciais. A prestação de serviços à comunidade deve atender a um mínimo necessário e as convenções e acordos coletivos devem

versar acerca dessa prestação. A Constituição Federal deste país garante este direito apenas aos sindicatos.

Na Alemanha, a Constituição é omissa a esse respeito, cuidando da liberdade de associação, o que permite aos sindicatos elaborarem as regras tocantes à greve. A posição de neutralidade do Estado alemão adveio das características do sistema trabalhista alemão, o qual usa a paralisação em raros casos.

Na Espanha, a greve é assegurada como direito, inclusive aos Funcionários Públicos, sendo vedada apenas aos membros das Forças Armadas, de acordo com a Lei nº 2 de 13.03.86. Na Constituição Espanhola a greve está definida da seguinte forma:

“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”

Nos Estados Unidos, os Funcionários Públicos não podem entrar em greve, no âmbito federal, e em quase todos os Estados; além disto, há leis proibitivas do movimento.

Na França, é assegurado o direito de greve na Constituição. A paralisação grevista dos Funcionários Públicos é permitida, nos limites legais e jurisprudenciais, porém é expressamente vedada a greve nas Forças Armadas, na magistratura e na polícia.

A Constituição italiana deixa a cargo da legislação ordinária a tarefa de regulamentação do exercício do direito à greve dos Servidores Públicos. A Lei nº 146, de 1990, enumerou restrições e estabeleceu sanções para as greves dos Servidores Públicos que exercem serviços essenciais. O Estado poderá intervir nas reivindicações, caso seja necessário, exigindo imediata suspensão da paralisação, através de proposição do Presidente do Conselho de Ministros, ou do Prefeito local.

Portugal versa sobre o direito de greve em sua Lei Maior. É assegurado o direito de greve aos que exercem funções públicas, com ressalva quanto aos integrantes “de forças militares e militarizadas”. A legislação, que regulamentou o dispositivo constitucional, estabeleceu a manutenção da prestação de serviços essenciais à comunidade. Havendo desobediência dessa prestação, estarão sujeitos a severas sanções.

No ordenamento jurídico uruguaio a greve é entendida como direito sindical.

HISTÓRICO NO BRASIL

Ao contrário dos países europeus, a evolução do movimento grevista partiu do conceito de liberdade, tornando-se, depois, delito, para, enfim, alcançar o patamar de direito.

Os primeiros indícios grevistas remontam ao ano de 1888, quando eclodiram manifestações na Capital Federal, Rio de Janeiro, e no Recife. Em 1892, surge o Partido Operário, que reivindicava melhores condições de trabalho, com salário mínimo para os trabalhadores, jornada de 8 horas diárias e proibição de trabalho infantil.

À medida que os ideais comunistas difundiam-se no Brasil e no mundo, tivemos a propagação de manifestações trabalhistas que se constituíam em um misto de reclamações trabalhistas e luta social em combate à gritante injustiça social.

A greve mostrava-se, cada dia mais, o meio mais eficaz de reivindicação da massa popular que se via encurralada com a crescente força imperiosa do capital, que excluía os assalariados do gozo dos benefícios da modernidade. O sindicato era a esperança de uma sociedade mais justa.

Durante a Primeira Grande Guerra Mundial, a economia ganhou impulso e o Brasil obteve altos índices de crescimento. Mas esse salto significou o aumento de empregos, o que impulsionou a forte diminuição salarial e especulações financeiras, que trouxe reajustes periódicos na economia.

Em 1917, eclodiram movimentos grevistas por todo o país, como em São Paulo, no Rio de Janeiro, onde ocorreu um forte confronto entre policiais e manifestantes, e no Recife, que concentraram as principais manifestações. Mas foi em Porto Alegre que a greve ganhou maiores dimensões. A mobilização atingiu todo o Estado do Rio Grande do Sul e todas as classes de trabalhadores. O Estado parou.

No mesmo ano, o Governo Federal regulamentou o trabalho feminino e infantil, vedando os mesmos no período noturno.

A ditadura Getulista trouxe alguns benefícios à classe operária, o que contribuiu para a sua quase perpétua manutenção no poder.

Fazendo-se um estudo remissivo ao histórico constitucional brasileiro, vê-se que a primeira Constituição a trazer em seu bojo dispositivo concernente ao direito de greve, foi a de 1937, que, no entanto, a tratava como recurso anti-social.

A Constituição Imperial de 1824 velava pela segurança e saúde dos trabalhadores; abolia as corporações de ofício, previa o aviso prévio, a indenização na rescisão injusta, mas, no entanto, nada dispusera acerca das greves.

A proclamação da República trouxe consigo a primeira Constituição da República Brasileira, que estabeleceu o direito de sindicalização a todas as classes de trabalhadores. No entanto, a greve era considerada um delito penal previsto no respectivo Código Penal, punível de 1 (um) a 3 (três) anos de reclusão.

Na vigência desta Constituição foi criado, em 1928, o Conselho Nacional do Trabalho e, mais tarde, em 1930, o Ministério do Trabalho, já no governo Vargas.

Conjuntamente com a criação do Ministério, foi criada a Lei da Sindicalização, que previa controle no âmbito ministerial dos sindicatos. Contudo, nesse período, houve mais de duzentas greves no país.

Em 1934 surge a Constituição Federal, que inovou no ordenamento jurídico vigente, com sua feição de cunho social. Reconheceu a autonomia sindical, mas nada ensinou acerca do movimento grevista.

A Constituição de 1937, ao contrário da anterior, manifestou-se acerca da greve, declarando sua ilicitude e periculosidade à sociedade e aos homens de bem. Tipificou como ilícito penal, novamente, e instituiu a unidade sindical.

A ditadura mostrava-se progressivamente mais lesiva ao trabalhador. Diante desse aspecto, é criado o salário mínimo em 1940, e o imposto sindical, em 1942.

Já com a Constituição Federal de 1946, a greve veio a ser reconhecida como direito, porém estava condicionada à edição de lei posterior, que veio apenas em 1 de junho de 1964, com a Lei n 4.330, que taxava as hipóteses de ilegalidade da greve, in verbis:

Art 4º A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da união, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.

Art 22. A. greve será reputada ilegal:

- I - Se não atendidos os prazos e as condições estabelecidas nesta lei;*
- II - Se tiver objeto reivindicações julgadas improcedentes pela justiça do Trabalho em decisão definitiva, há menos de 1 (um) ano;*
- III - Se deflagrada por motivos políticos, partidários, religiosos, sociais, de apoio ou solidariedade, sem quaisquer reivindicações que interessem, direta ou legitimamente, à categoria profissional;*
- IV - Se tiver por fim alterar condição constante de acôrdo sindical, convenção coletiva de trabalho ou decisão normativa da Justiça do Trabalho em vigor, salvo se tiverem sido modificadas substancialmente os fundamentos em que se apóiam.*

Verificado tais casos de ilegalidade, o contrato de trabalho seria suspenso, dependendo o pagamento dos dias não trabalhados, do deferimento total ou parcial das reivindicações, pela Justiça Trabalhista.

Não obstante a legalização da greve na Constituição de 1946, o Estado brasileiro em nada modificou suas atitudes frente aos movimentos operários. Essa ilusão legalista da realidade brasileira deu-se em virtude da influência dos grupos oligárquicos que dominavam o país a essa época.

O governo ditatorial militar proibiu qualquer manifestação grevista. Centenas de dirigentes sindicais foram presos, torturados e desapareceram misteriosamente durante os negros anos da ditadura militar. Destarte todas essas opressões, era a greve o meio mais eficaz de manifestação dos trabalhadores em geral.

A Constituição Federal de 1967 outorgava o direito de greve, porém tal não era ampliado aos Servidores Públicos e às atividades essenciais, que vieram a ser tratadas pelo Decreto-lei nº. 1.632, de 04.08.1978.

Já a Constituição Federal de 1988, a Constituição “Cidadã”, reconhece expressamente a greve como direito fundamental, tratando, em seu artigo 9º, da greve dos trabalhadores em geral e, em seu artigo 37, incisos VI e VII, da greve dos Servidores Públicos Civis, da seguinte forma:

“VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites de lei específica”.

Hodiernamente, o movimento sindical está enfraquecido e necessita de novas formas de reivindicação. As paralisações não foram abandonadas, porém as negociações ganharam nova roupagem. As reclamações modificaram-se e o trabalhador encontra novas dificuldades que exigem diálogos diferenciados.

As lutas sociais não cessaram, transformaram-se, posto que a injustiça social ainda mostra-se feroz à classe operária do país.

A GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS CIVIS

Ao contrário da greve dos empregados privados, que veio a ser regulada constitucionalmente em 1937, embora taxada como ilegal e anti-social, o constituinte ainda permaneceu inerte, até a Constituição Federal de 1967, quando enfim dispôs sobre o direito de greve dos servidores públicos, no § 7º do artigo 157, considerando-a, entretanto, ilegal e inadmissível.

Tal situação foi ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu artigo 162, permanecendo assim até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que inovou ao dispor sobre a livre associação sindical e o direito ao exercício de greve dos servidores públicos, mediante regulamentação por lei específica.

Um grande passo foi dado, garantindo-se aos servidores públicos a livre associação e o direito de greve, todavia, como se pode constatar, a norma constitucional requer a edição de lei específica para que tal direito possa ser efetivado e exercitado. Vale lembrar que este dispositivo constitucional foi modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, porém, a modificação se restringiu apenas a um termo, visto que, a priori, a constituição requeria lei complementar que regulasse o exercício de tal dispositivo, passando, pois, a requerer edição de lei específica.

Ora, o fato é que tal modificação em nada afetou a situação dos servidores públicos, que permanecem à espera de uma ação do Poder Legislativo, para exercitarem aquilo que lhes é constitucionalmente garantido. A propósito, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 em verdade obscureceu o entendimento doutrinário e dos tribunais superiores. Antes desta, não havia discrepância de entendimentos, uma vez que a própria Lei nº 7.783, em seu artigo 16, especificava:

“Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido”.

Assim, era clara e indiscutível a dependência de norma reguladora posterior.

Com a citada mudança, a doutrina dividiu-se em duas correntes. A primeira alega a eficácia contida do preceito constitucional, podendo aplicar-se, por analogia, a Lei nº 7.783 de 1989, enquanto não houver lei específica que o regule. Já a segunda corrente entende que o preceito possui eficácia limitada, exigindo regulamentação, para que o servidor público possa exercer o direito de greve.

Importante se faz, então, diferenciar norma de eficácia contida e norma de eficácia limitada.

José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais de eficácia contida como aquelas “que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados”. Já as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”.

Quanto a esta última, Maria Helena Diniz classifica como normas de eficácia relativa dependente de complementação legislativa, e sobre isto dispõe que “há preceitos constitucionais que têm aplicação mediata, por dependerem de norma posterior, ou seja, de lei complementar ou ordinária, que lhes desenvolva a eficácia, permitindo o exercício do direito ou do benefício consagrado. Sua possibilidade de produzir efeitos é mediata, pois, enquanto não for promulgada aquela lei complementar ou ordinária, não produzirão efeitos positivos, mas terão eficácia paralisante de efeitos de normas precedentes incompatíveis e impeditiva de qualquer conduta contrária ao que estabeleceram. Não recebem, portanto, do constituinte, normatividade suficiente para sua aplicação imediata, porque ele deixou ao Legislativo a tarefa de regulamentar a matéria, logo, por esta razão, não poderão produzir todos os seus efeitos de imediato, porém têm aplicabilidade mediata, já que incidirão totalmente sobre os interesses tutelados, após o regramento infraconstitucional”.

Após esta definição de Maria Helena Diniz, não resta dúvida que o disposto no inciso VII do artigo 37 da Carta Magna se trata de norma de eficácia limitada, sendo, deste modo, suprimido o exercício de greve aos servidores públicos civis.

Contudo, há entendimentos que insistem na recepção da Lei de Greve pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, visto que tal lei é ordinária, não havendo, no processo legislativo, distinção entre esta e lei específica e, como se trata de direito assegurado constitucionalmente, os servidores não poderiam ficar à mercê da discricionariedade do Legislativo, sendo privados do exercício do seu direito, devido à mora legislatoris, visto que a Constituição Federal declara, em seu artigo 5º, § 1º, que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, sendo que, havendo direito impossibilitado de ser exercido por omissão legislativa, caberá mandado de injunção, de acordo com o artigo 5º, LXXI da Constituição Federal.

Porém, impetrado Mandado de Injunção com pedido de declaração de mora do Congresso Nacional e fixação, pelo Supremo Tribunal Federal, das condições para o gozo do direito, apenas o primeiro pedido foi deferido.

O Supremo Tribunal Federal em entendimento consolidado, admitiu a inércia Legislativa que dificulta o exercício do direito tutelado na Constituição Federal. A inexistência de legislação, ora complementar e, agora, específica, deflagra o desprezo do Poder Legislativo frente ao texto constitucional que assegura o gozo de um direito, o qual é obstaculado frente o inadimplemento da prestação legislativa que lhe foi exigida pelo texto constitucional.

Desse modo, o Supremo Tribunal Federal deferiu o mandado de injunção, reconhecendo a mora do Congresso Nacional no cumprimento da obrigação

legislativa constitucionalmente imposta. O Supremo Tribunal Federal comunicou formalmente o Poder Legislativo, acerca de sua inércia em editar a respectiva legislação, tendo, portanto, essa comunicação o objetivo de viabilizar o exercício do direito de greve assegurado aos servidores públicos civis pelo ordenamento jurídico constitucional.

É evidente que tal determinação não possui força coercitiva frente ao Poder Legislativo, por razões e motivos já consagrados no entendimento do Pretório Excelso Supremo Tribunal. Todavia, a mora legislativa perdura ao longo de todos esses anos, o que evidencia o descaso das decisões judiciais e acima de tudo a indiferença frente aos direitos salvaguardados na Constituição Federal Brasileira.

A respeito disto, Ingo Wolfgang Sarlet observa que o Supremo Tribunal Federal, mesmo diante de um típico direito de defesa, sustentou a necessidade de uma atuação concretizadora do legislador, nos casos em que o constituinte a considerou pressuposto do exercício do direito fundamental. Afirma ainda que, em se tratando de direito fundamental de defesa, uma atuação do legislador pode até ser importante, mas sua ausência não constitui forçosamente um obstáculo para a aplicação direta da norma.

Nesse mesmo sentido encontra-se jurisprudência do STJ, anterior à Emenda Complementar nº 19 de 1998, que admitia o amplo exercício do direito de greve do servidor público, enquanto não houvesse, neste caso, lei complementar que o regulamentasse. Assim:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROFESSORES ESTADUAIS. GREVE. PARALISAÇÃO. DESCONTO DE VENCIMENTOS. O direito de greve assegurado na Carta Magna aos servidores públicos, embora pendente de regulamentação (art 37,VII), pode ser exercido, o que não importa na paralisação dos serviços sem o conseqüente desconto da remuneração relativa aos dias de falta ao trabalho, a mingua de norma infraconstitucional definidora do assunto.Recurso desprovido” (STJ ROMS 2873/SC, Ac. 6ª T.(1993/0009945-0), DJ 19-08-1996, p. 28499; Relator Min. VICENTE LEAL, julg. 24-06-1996).

Todavia, ocorre que o próprio Superior Tribunal de Justiça, posteriormente, negou a aplicabilidade do artigo 37, inciso VII, sem a regulamentação de lei complementar:

“CONSTITUCIONAL – SERVIDOR PÚBLICO – DIREITO DE GREVE – AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL REGULAMENTADORA – EFICÁCIA LIMITADA – PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO EM INSTAURAR PROCEDIMENTO OU PROCESSO

ADMINISTRATIVO PARA AVERIGUAÇÃO DE ATOS LESIVOS AO INTERESSE PÚBLICO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – IMPOSSIBILIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA REPRIMENDA, SEM O RESPECTIVO DESFECHO DO COMPÊNDIO ADMINISTRATIVO – SUSPENSÃO PREVENTIVA E RELOTAÇÃO – FALTA DE MOTIVAÇÃO ESPECÍFICA.

I – O direito de greve, nos termos do artigo 37, VII da Constituição Federal, é assegurado aos servidores públicos. Todavia, o seu pleno exercício necessita da edição de lei regulamentadora. Com isso, “O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta – ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do artigo 37, VII, da Constituição – para justificar o seu imediato exercício.” (Mandado de Injunção 20-DF, Relator Min. Celso de Mello, DJ de 22.11.96).

A Organização Internacional do Trabalho não realizou convenção específica sobre greve, tratando desta apenas implicitamente, nas Convenções nº 87 e 98, quando contemplou a greve como um direito fundamental, para trabalhadores dos setores público e privado, sendo que, em relação àqueles, são aplicadas certas limitações à atuação em órgãos do poder público, ou seja, a Organização Internacional do Trabalho permite amplamente a greve dos servidores públicos civis que não exerçam parcela de soberania Estatal, tais como juízes, membros do Ministério Público, diplomatas, ministros etc, ou serviços essenciais à comunidade.

Entretanto, o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho é pela inexecutoriedade do direito de greve enquanto não houver lei específica regulamentadora, de acordo com o seguinte aresto:

“SERVIDOR PÚBLICO REGIDO PELA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO.GREVE.COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA APRECIAR A LEGALIDADE DA GREVE. É a Justiça do Trabalho competente para decidir quanto à legalidade de greve de servidor público regido pela legislação trabalhista. O servidor público, mesmo regido pela legislação trabalhista, não pode exercitar o direito de greve, pois ainda não existe a lei específica prevista no art. 37, VII, da Constituição Federal “. (TST RODC 614621/1999, Ac. SDC, DJ 24-05-

2001, p. 81. Recorrente : Ministério Público do Trabalho da 2ª Região; Recorridos: Sindicato dos Médicos de São Paulo e Município de Carapicuíba; Rel. Min. Carlos Alberto Reis de Paula).

Pode-se concluir, desta forma, visto o entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência, que a greve dos servidores públicos civis é considerada ilegal, situação que apenas mudará com a elaboração de lei específica.

O que se mostra demasiadamente injusto, entretanto, é a deliberada inércia do Legislativo em regular tal matéria, visto que já foram utilizados os meios assegurados constitucionalmente para sanar a lesão a este direito, em decorrência de omissão do constituinte. Percebe-se, então, que a modificação do texto do inciso VII do artigo 37 foi proposital, apesar de não ter em nada modificado sua aplicação na prática. O fato é que, em caso de lei complementar, se esta viesse a ser editada, não poderia sofrer modificações volúveis e constantes, o que ocorre com a lei ordinária, cuja aprovação é de maioria simples, o que tornaria fácil a feitura de alterações posteriores, de acordo com o interesse momentâneo dos legisladores.

Tanto é assim que, até maio de 2002, foram distribuídos à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados vários projetos de lei, dentre eles o Projeto de Lei nº 6.032 de 2002, de elaboração do próprio Poder Executivo, que, destarte, não foram ainda aprovados.

Este Projeto de Lei disciplina o exercício da greve pelos servidores públicos, porém impõe várias limitações, tais como prazos que favorecem exclusivamente ao Governo, e multas altas no caso de continuidade da paralisação após declarada a ilegalidade da greve.

Assim, em seu artigo 3º, determina a suspensão do pagamento da remuneração do servidor público grevista, quanto aos dias faltosos, pagamento este que só será restabelecido se for declarada a legalidade da greve, mediante a reposição dos dias faltosos e cumprimento de horas extras.

Já no artigo 6º do referido Projeto, dá-se o prazo de trinta dias para a manifestação do Poder Público sobre a paralisação, prazo que beneficia totalmente a este, que utilizará o período para buscar fundamentos legais e processuais para coibir o movimento paredista.

Além disso, tal Projeto permite ao Poder Público postular declaração de ilegalidade quando da iminência da deflagração, além de declarar que, mesmo após o encerramento da paralisação, o processo sobre sua legalidade terá prosseguimento até decisão final, o que significa que, mesmo não sendo abusiva quanto a duração, a greve poderá trazer efeitos negativos para os trabalhadores.

Em adição a isto, é previsto multa diária, que será imposta à entidade representativa dos servidores, caso haja continuidade da paralisação após declaração de ilegalidade.

Contudo, o dispositivo mais paradoxal deste Projeto de Lei, que em tese visa viabilizar o exercício da greve pelos servidores públicos civis, é o artigo 7º, que declara que deve ser mantido o percentual mínimo de 50% de servidores em atividade para garantir a continuidade das atividades públicas.

Ora, se o sentido maior da greve é paralisar completamente as atividades, atraindo a grande totalidade dos servidores interessados nas reivindicações, essa restrição inviabiliza qualquer possibilidade de exercer pressão, desestimulando totalmente a deflagração do movimento paredista, visto que, apenas metade dos membros da categoria, ou até menos, participará, sob os riscos de sofrerem represália, como a suspensão do pagamento de salários ou até mesmo a demissão, e ainda extirpando qualquer possibilidade de atitude enérgica dos sindicatos, visto a vultosa multa a que este estaria condenado a pagar em caso de inobservância à lei.

Diante do exposto, conclui-se que a omissão legislativa, de certa forma, mostra-se menos desrespeitosa ao dispositivo constitucional, do que a edição de possíveis leis com tais características, que suprimiriam ainda mais o já malogrado exercício do direito de greve dos servidores públicos civis.

EFEITOS DA GREVE

É sabido que a greve tem como consequência a suspensão do contrato de trabalho, fato que se caracteriza pelo não pagamento dos dias faltosos e pela subtração do período na contagem do tempo de serviço.

Quanto aos servidores públicos civis, além desses efeitos, estão presentes a obrigatoriedade da reposição dos dias não trabalhados, através da prestação de horas extras, podendo, inclusive, por determinação do Decreto nº 1.480 de 1995, ocasionar exoneração ou dispensa de servidores de cargo em comissão e dos que percebem função gratificada. Este efeito, na visão de Mauro Roberto Gomes de Matto, é ato de discriminação, uma vez que não há distinção constitucional entre servidores públicos civis efetivos e servidores ocupantes de cargo em comissão, sendo, deste modo, na visão do referido autor, aplicável apenas o não pagamento dos dias de paralisação.

Quanto aos excessos praticados durante a greve, inclusive abrangendo ilícitos penais, serão tratados pelas respectivas ações de matéria específica sobre o delito.

CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto nesta monografia encaminhamos nossas modestas considerações finais, através dos argumentos seguintes. A positivação da greve dos servidores públicos federais da esfera cível é um fato consubstanciado no âmbito constitucional. Todavia o exercício deste direito está diretamente relacionado à regulamentação legislativa, que mesmo após 15 anos de promulgada a nossa Constituição Federal, não vislumbra vontade política do Poder Legislativo em regulamentá-la.

Compartilhamos da doutrina que classifica o artigo 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988, como norma de eficácia limitada e portanto carecedora de regulamentação infraconstitucional. Rejeitamos a idéia de aplicação analógica da Lei 7.783 referente à greve dos empregados privados, posto que esta lei veda expressamente tal analogia.

A morosidade legislativa, entretanto, incomoda não apenas aos legitimados a exercer tal direito, mas também ao Poder Judiciário, que já pacificou seu entendimento quanto à desaprovação da inércia do Congresso Nacional. O mandado de injunção, remédio constitucional cabível para tamanha lentidão, não mostrou-se eficiente no combate à omissão legislativa.

Diante de tais fatos entendemos ser o presente tema de suma importância jurídica, face as inúmeras discussões a seu respeito, e portanto não serão facilmente cessadas seus debates, daí a sua vital importância da inserção nas deliberações da Justiça Trabalhista desta indispensável matéria.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tomo III. Derecho Colectivo Laboral. Buenos Aires: El Grafico, 1949.

Consolidação das Leis do Trabalho, 29ª ed., São Paulo: Saraiva 2002.

DINIZ, Maria Helena. Norma Constitucional e seus efeitos. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho, 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 8ª ed. São Paulo, Editora: Atlas 2000.

MATTO, Mauro Roberto Gomes de. Da inconstitucionalidade do decreto nº 1.480/95, que restringe o direito de greve do servidor público. In: Doutrina Jurídica Brasileira (CD-ROM) org. Sérgio Augustin. Caxias do Sul: Plenum, 2001.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo, 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais, 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª ed.. Editora Malheiros, 2000.

Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.